

Free movement of persons within the European Community : cross-border access to public benefits

Citation for published version (APA):

van der Mei, A. P. (2001). *Free movement of persons within the European Community : cross-border access to public benefits*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Universiteit Maastricht. <https://doi.org/10.26481/dis.20010628am>

Document status and date:

Published: 01/01/2001

DOI:

[10.26481/dis.20010628am](https://doi.org/10.26481/dis.20010628am)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 06 May. 2023

SAMENVATTING

Vrij Verkeer van Personen binnen de Europese Gemeenschap

Grensoverschrijdende Toegang tot Collectieve Voorzieningen

1. Inleiding

Dit boek is het resultaat van een onderzoek dat tot doel had na te gaan in hoeverre het Europees Gemeenschapsrecht (hierna: EG-recht) aan individuen het recht geeft toegang te verkrijgen tot collectieve voorzieningen in andere Lid-Staten. Drie voorzieningen stonden centraal in het onderzoek: bestaansminimumuitkeringen, gezondheidszorg en onderwijs.

In essentie, betreft het onderwerp van de grensoverschrijdende toegang tot collectieve voorzieningen een confrontatie tussen twee potentieel tegengestelde belangen. Het eerste betreft de Verdragsdoelstelling een vrij verkeer van personen te verwezenlijken. In de eerste plaats lijkt deze doelstelling te vereisen dat begunstigden die gebruik maken van hun recht op vrij verkeer toegang kunnen verkrijgen tot (in ieder geval bepaalde) collectieve voorzieningen tijdens hun verblijf op het grondgebied van een andere Lid-Staat. Individuen zullen veelal niet bereid zijn zich naar een andere Lid-Staat te begeven indien zij aldaar niet het recht hebben om, bijvoorbeeld, onderwijs te volgen, medische zorg te verkrijgen of indien dit mogelijk zou kunnen leiden tot een verlies van sociale uitkeringsrechten. In de tweede plaats zou het recht op vrij verkeer mogelijk zo kunnen worden uitgelegd dat het ook een recht omvat naar andere Lid-Staten te gaan teneinde toegang te verkrijgen tot welvaartsstaatsvoorzieningen. Het tweede belang betreft de instandhouding van collectieve voorzieningen. Dit belang lijkt bepaalde beperkingen op de toegang tot voorzieningen te vereisen. Een ongelimiteerd vrij verkeer voor "bijstandstrekkers", studenten en patiënten kan mogelijk een bedreiging vormen voor de financiering, organisatie en kwaliteit van sociale voorzieningen. Dergelijke voorzieningen lijken enkel in stand te kunnen worden gehouden indien Lid-Staten, waar nodig, het recht hebben restrictieve voorwaarden op te leggen aan niet-onderdanen en/of niet-ingezetenen of hen zelfs geheel uit te sluiten van bepaalde collectieve voorzieningen. Naast talloze

specifieke vragen betreffende de grensoverschrijdende toegang tot collectieve voorzieningen, beoogt dit boek de vraag te beantwoorden hoe het EG-recht de potentieel tegenstrijdige belangen van de verwezenlijking van een vrij verkeer van personen en de noodzaak collectieve voorzieningen in stand te houden, met elkaar tracht te verzoenen.

De Europese Gemeenschap (EG) heeft nog relatief weinig ervaring met het onderwerp van de grensoverschrijdende toegang tot collectieve voorzieningen. Kennisneming en analyse van de ervaringen van andere organisaties en (bonds)staten met het onderwerp kan van belang zijn teneinde na te gaan hoe het genoemde konflikt op de meest adequate wijze kan of dient te worden beslecht en of het wenselijk is, en zo ja, hoe, de huidige EG-regels mogelijk kunnen worden aangepast. Voor dit doel wordt in dit boek onderzocht in hoeverre het constitutionele recht van de Verenigde Staten van Amerika (VS) individuen het recht geeft toegang te verkrijgen tot welvaartstaatsvoorzieningen in andere Staten.

Het boek bestaat uit zes hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt het onderwerp van de grensoverschrijdende toegang tot collectieve voorzieningen ingeleid, afgebakend en gedefinieerd. Het tweede hoofdstuk plaatst het onderwerp in het vereiste juridisch-historisch kader. Het beschrijft hoe de belangrijkste regels inzake het verkeer van personen in de EG en de VS zich in de loop van jaren hebben ontwikkeld en wat zij vandaag de dag inhouden. De volgende drie hoofdstukken vormen de kern van het boek. Zij beschrijven en analyseren in hoeverre het EG-recht aan begunstigden van het recht op vrij verkeer het recht geeft toegang te verkrijgen tot bestaansminimumuitkeringstelsels (Hoofdstuk 3), gezondheidszorgvoorzieningen (Hoofdstuk 4) en onderwijs (Hoofdstuk 5). De structuur van de drie hoofdstukken komt nagenoeg overeen. Na een inleidende paragraaf waarin onder andere de belangrijkste karakteristieken van de nationale voorzieningstelsels worden beschreven, wordt nagegaan in hoeverre het EG-recht aan de verschillende categorieën van (begunstigden van het vrij verkeer van) personen (werknemers, economisch niet-actieven, niet-ingezetenen en de zogenaamde derdelanders) het recht toe kent in andere Lid-Staten toegang te verkrijgen tot de respectievelijke voorzieningen. Vervolgens wordt in ieder van deze hoofdstukken nagegaan in hoeverre het Amerikaanse recht aan Amerikaanse staatsburgers en "vreemdelingen" het recht geeft in andere Staten toegang te verkrijgen tot de aan de orde zijnde voorzieningen. In de slotparagraaf van de Hoofdstukken 3, 4 en 5 wordt de vraag gesteld of het wenselijk is de regels van het EG-recht aan te passen, en zo ja, hoe, dit kan of dient te gebeuren. In Hoofdstuk 6, tenslotte, worden enkele "horizontale" vergelijkingen getrokken met als doel na te gaan hoe het EG-recht het potentiële konflikt tussen "vrij verkeer" en "instandhouding van collectieve voorzie-

ningen" heeft gepoogd op te lossen en of het voorziet in een aantal aantal meer algemene regels of beginselen die kunnen of dienen te worden toegepast bij het beantwoorden van vragen betreffende de toegang tot collectieve voorzieningen.

2. Het Vrij Verkeer van Personen

In het oorspronkelijke EEG-Verdrag was het recht op vrij verkeer economisch gedetermineerd. Migratierechten werden enkel toegekend aan werknemers (artikel 39 EG) en zelfstandigen (artikel 43 EG) teneinde hen in staat te stellen economische activiteiten te verrichten in andere Lid-Staten. Het recht op gelijke behandeling was in beginsel beperkt tot aan het werk gerelateerde aangelegenheden. Reeds in de jaren '60 werd echter erkend dat het vrij verkeer van werknemers niet primair dient te worden begrepen in macro-economische termen van een vrij verkeer voor de productiefactor arbeid, maar veeleer als het begin van een Europees Burgerschap. De introductie van deze term heeft de verdere ontwikkeling van het vrij verkeer van werknemers en personen beïnvloed. De term "burgerschap" symboliseert dat het recht op vrij verkeer is uitgegroeid tot een fundamenteel, individueel en in rechte handhaafbaar recht. Van meet af aan heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) zich op het standpunt gesteld dat het door artikel 39 gegarandeerde, en met name in Verordening Nr.1612/68 nader uitgewerkte, vrij verkeer van werknemers ruim dient te worden uitgelegd. Het Hof heeft de rechtspositie van werknemers en hun familieleden in het gastland versterkt onder andere door het toepassingsgebied van het recht op gelijke behandeling enorm uit te breiden tot vrijwel alle beleidsterreinen. Voorts heeft het Hof Artikel 49 EG-verdrag inzake het vrij verkeer van diensten aldus uitgelegd dat het aan iedere Europese burger een recht op vrij reizen binnen de Gemeenschap toekent. De term burgerschap heeft de "politieke" EG-instellingen geïnspireerd het recht op verblijf ook toe te kennen aan niet-economisch actieven. De sinds het begin van de jaren '70 genomen initiatieven hebben uiteindelijk geleid tot drie verblijfsrichtlijnen voor studenten, gepensioneerden en "overige" EG-onderdanen, de formele invoering van een Burgerschap van de Europese Unie (artikel 17 EG) en de erkenning in het verdrag van een algemeen recht op verblijf voor alle Unieburgers (artikel 18 EG).

Het feit dat er sprake is van een *Europees* Burgerschap symboliseert een significante beperking van het recht op vrij verkeer: het is in beginsel voorbehouden aan onderdanen van de Lid-Staten. In de periode

1958-1970, kon het vrij verkeer van werknemers enkel worden verwezenlijkt omdat de Lid-Staten insisterden dat zij volledig bevoegd bleven de toegang van zogenaamde "derdelanders" tot hun grondgebied, arbeidsmarkt en welvaartsstaat te reguleren. Doordat het Europees Burgerschap de ontwikkeling van het vrij verkeer van personen sterk heeft beïnvloed, hebben de derdelanders niet kunnen profiteren van de geleidelijke uitbreiding van de rechten die de vrij verkeersbepalingen toekennen. Sommige groepen van derdelanders genieten bepaalde rechten onder het EG-recht (in de hoedanigheid van familielid van Europese burgers en onder verdragen die de EG en de Lid-Staten met derde landen hebben gesloten zoals bijvoorbeeld het EER-Verdrag, de Associatieovereenkomst met Turkije en de Maghreb-verdragen), maar, kort gezegd, is de rechtspositie van derdelanders minder goed ontwikkeld dan die van EG-onderdanen.

De Amerikaanse Grondwet noemt nergens een recht op vrij verkeer, maar dit betekent echter geenszins dat dit recht grondwettelijke bescherming ontbeert. Integendeel, in de visie van de opstellers van de Grondwet was het zo vanzelfsprekend dat een ieder die op het nationaal grondgebied aanwezig is het recht geniet zich vrij te verplaatsen, dat zij het simpelweg niet nodig vonden dit recht expliciet op te nemen. Het recht op vrij verkeer binnen de VS is van meet af aan erkend als een logisch uitvloeisel of element van het Amerikaans Burgerschap en een fundamenteel recht vormt dat ook aan niet-Amerikanen toekomt. Het recht op vrij verkeer omvat ook een recht op gelijke behandeling in andere Staten. Amerikaanse burgers die zich vestigen in een andere Staat verkrijgen automatisch het burgerschap van die staat en genieten, in die hoedanigheid, alle rechten en voordelen die die Staat aan haar burgers toekent. Zij die enkel een andere Staat bezoeken, genieten een recht op gelijke behandeling onder, met name, de "Equal Protection Clause", de "Privileges and Immunities Clause" en de zogenaamde "dormant Commerce Clause".

3. Bestaansminimumuitkeringen

De Lid-Staten van de EG hebben zich altijd verzet tegen een recht op vrij verkeer dat ook personen die afhankelijk zijn van een bestaansminimumuitkering in staat stelt zich elders te vestigen. Met name de Lid-Staten die zich vandaag de dag in het geografische hart van de EG bevinden, zijn altijd bevreesd geweest dat hun relatief goed ontwikkelde uitkeringensstelsels een aantrekkende kracht zouden hebben op onderdanen van andere Staten waar uitkeringsniveaus lager zijn. "Sociaal tourisme", zo hebben de Lid-Staten altijd gesteld, vormt een bedreiging voor de financiering van

bijstandsstelsels en dient te worden vermeden. In de beginjaren hoefden de Lid-Staten hun bezwaren niet te uiten. Het recht op vrij verkeer was voorbehouden aan werknemers en zelfstandigen die werden geacht in hun eigen bestaan te voorzien door het door werk gegenereerde inkomen. Zij die door ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of pensionering niet (langer) konden werken, konden zich, indien nodig, beroepen op de socialezekerheid Verordening Nr.1408/71 teneinde een inkomensvervangende vervangende socialezekerheidsuitkering te ontvangen. Echter, toen vanaf het begin van de jaren '70 het Hof van Justitie de bepalingen van het EG-recht inzake het vrij verkeer van personen ruim begon uit te leggen en de eerste initiatieven voor de verwezenlijking van een algemeen recht op verblijf werden genomen, kwam het conflict tussen de doelstelling van het vrij verkeer en de bescherming van uitkeringenstelsels aan de oppervlakte. Lid-Staten hebben zich altijd verzet tegen een uitbreiding van de rechten van "behoeftegen", maar dit heeft het Hof niet weerhouden de relevante bepalingen van het EG-recht ruim uit te leggen. Werknemers, hun familieleden en naar alle waarschijnlijkheid ook de economisch inactieven genieten een recht op gelijke behandeling ten aanzien van bestaansminimumuitkeringen wanneer, en voor zo lang, zij rechtmatig op het grondgebied van een andere Lid-Staat verblijven. Het Hof en de EG-wetgever hebben de financiële belangen van de Lid-Staten echter niet uit het oog verloren. Woonplaatsvereisten voor het recht op bijstands- en andere bestaansminimumuitkeringen kunnen rechtmatig worden toegepast en Lid-Staten zijn bevoegd het recht van verblijf van onderdanen van andere Lid-Staten op hun grondgebied afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat zij of "reële en daadwerkelijke" arbeid verrichten of beschikken over voldoende bestaansmiddelen.

De laatste twee voorwaarden voor de uitoefening van het recht op verblijf stellen de Lid-Staten in staat zich te beschermen tegen "sociaal tourisme" en de mogelijke financiële gevolgen daarvan. Vanuit het perspectief van het Europees burgerschap zijn deze voorwaarden echter problematisch. Dit burgerschap is een politiek concept dat slechts beperkte betekenis heeft zolang bepaalde Europese burgers vanwege hun economische status zijn uitgesloten van het fundamentele recht op vrij verkeer. Ervaringen in de VS, waar "financieel behoeftegen" een onbeperkt recht op vrij verkeer genieten en in de Staat alwaar zij woonachtig zijn een grondwettelijk gewaarborgd recht op gelijke behandeling genieten ten aanzien van de toegang tot bestaansminimumuitkeringenstelsels, roepen de vraag op of er in de EG daadwerkelijk behoefte is vast te houden aan het bestaansminimumvereiste. In de VS, waar burgers over het algemeen veel mobieler zijn dan in de EG, doet sociaal tourisme zich niet of nauwelijks voor en is nog nooit aangetoond dat het vrij verkeer van

"behoeftigen" de financiering van uitkeringenstelsels daadwerkelijk bedreigt. De tijd lijkt nog niet rijp, maar er lijken weinig inhoudelijke bezwaren te zijn tegen de verwezenlijking of erkenning van een algemeen en onvoorwaardelijk recht op verblijf voor alle Europese burgers.

4. Gezondheidszorg

De EG-instellingen zijn zich van meet af aan bewust geweest van het feit dat een daadwerkelijk recht op vrij verkeer grensoverschrijdende rechten inzake de toegang tot medische zorg vereist. Reeds in het eind van de jaren '50 heeft de EG-wetgever maatregelen genomen die aan begunstigden dergelijke rechten toekent. De artikelen 18-36 van de huidige Verordening Nr.1408/71 en de relevante bepalingen van de implementatieverordening Nr.574/72 bevatten bepalingen die de nationale zorg(verzekerings)stelsels op elkaar af stemmen en die, heel in het kort, aan alle begunstigden een recht op toegang tot medische zorg in het woonland en een recht op noodhulp tijdens een kort verblijf in andere Lid-Staten, toekennen. Medische zorg wordt verstrekt volgens de in de betreffende Lid-Staat geldende regelgeving; de kosten worden gedragen door de Lid-Staat alwaar begunstigden zijn "verzekerd". Verordening Nr.1408/71 kent aan verzekerden in beginsel geen recht toe zich naar een andere Lid-Staat te begeven teneinde aldaar, op kosten van het "verzekeringsorgaan", medische zorg te ontvangen. De vergoeding van de medische kosten is afhankelijk van de voorafgaande toestemming door het bevoegde orgaan. Een recht op dergelijke toestemming bestaat slechts in zeer exceptionele gevallen en is, in de regel, niet veel meer dan een zelden gedane gunst.

Onder het regime van Verordening Nr.1408/71 is het recht op toegang tot zorg territoriaal beperkt. Tot voor kort leek het EG-recht zich niet te verzetten tegen deze beperking. Op 28 april 1998, echter, wees het Hof arrest in de zaken *Decker* en *Kohll* waarin het bepaalde dat nationale regels welke de vergoeding van medische verstrekkingen in een andere Lid-Staat afhankelijk stellen van de voorafgaande toestemming van het bevoegde verzekeringsorgaan in strijd zijn met de Verdragsbepalingen inzake het goederen en diensten, en dat dergelijke regels enkel rechtmatig kunnen worden toegepast indien kan worden aangetoond dat deze nodig zijn voor de bescherming van het "financiële evenwicht" van zorg(verzekerings)stelsels en/of de instandhouding van een "evenwichtig en voor eenieder toegankelijk stelsel van gezondheidszorg". Kern van de arresten in *Decker* en *Kohll* is dat de vergoeding van kosten voor in een andere Lid-Staat ontvangen medische prestaties niet langer dient te worden beschouwd als een door de bevoegde verzekeringsorganen toegekende

gunst, maar als een afdwingbaar communautair recht dat slechts in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden kan worden beperkt. De preciese betekenis en gevolgen van de arresten zijn echter nog verre van duidelijk. Vele vragen betreffende de betekenis van de arresten voor intramurale zorg, wachtlijsten, "natura-stelsels", nationale gezondheidsdiensten, de vergoeding van niet in verzekeringspakketen opgenomen voorzieningen en de derdelanders zijn nog niet door het Hof beantwoord. Voor de EG valt er op het terrein van de gezondheidszorg niet veel te leren uit de ervaringen in de VS. Het Amerikaanse zorg(verzekerings)stelsel verschilt op talloze punten van de Europese stelsels en de mate waarin het Amerikaans recht aan (publiek) verzekerden een recht op "zorg over de grens" toekent, valt in het niet bij het EG-recht.

5. Onderwijs

Het Europese onderwijsrecht is pas relatief laat tot ontwikkeling gekomen. Het oorspronkelijke EEG-Verdrag kende aan de EG-instellingen geen wetgevende bevoegdheden op dit beleidsterrein toe en nergens werd melding gemaakt van onderwijsrechten voor de begunstigden van het vrij verkeer van personen. In de loop der jaren echter heeft de EG zich in toenemende mate met onderwijsaangelegenheden bezig gehouden. Het Hof heeft een bijzonder belangrijke rol gespeeld. Door een zeer ruime uitleg te geven aan een aantal bepalingen van het E(E)G-Verdrag, heeft het Hof wetgevende bevoegdheden voor de "politieke" EG-instellingen erkend die deze vervolgens hebben gebruikt voor de ontwikkeling van een Europees onderwijsbeleid dat het nationale onderwijsbeleid complementeert. Voorts heeft het Hof vergaande rechten inzake de toegang tot het onderwijs erkend. Alle Europese burgers die rechtmatig in een andere Lid-Staat verblijven hebben het recht aldaar onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat te worden toegelaten tot alle vormen van onderwijs en studiefinancieringsstelsels. Voorts heeft Hof in het arrest *Gravier* de juridische basis gelegd voor een vrij verkeer van studenten. Alle Europese burgers hebben het recht zich te begeven naar andere Lid-Statens teneinde onderwijs te volgen. Dit recht omvat een recht op verblijf voor de duur van de studie en een recht op gelijke behandeling ten aanzien van studiebeurzen voor zover deze college- en inschrijvingsgelden dekken.

Ondanks het algemeen erkende belang van grensoverschrijdende rechten inzake de toegang tot onderwijs, en de op dit terrein gemaakte vooruitgang, is er kritiek op de huidige regels. Deze kritiek betreft met name de categorie van Europese burgers die buiten het communautaire

Erasmus-Socrates programma om een voltijds studie in een andere Lid-Staat willen volgen. Enerzijds, wordt gesteld dat de huidige regels inzake het vrij verkeer van studenten niet voldoende recht doen aan de financiële en onderwijsbelangen van Lid-Staten die als "netto-importeurs" van studenten kunnen worden bestempeld. Ten faveure van deze Lid-Staten zouden bepaalde beschermende maatregelen moeten worden genomen. Anderzijds, wordt gesteld dat er nog te veel belemmeringen voor het studentenverkeer bestaan. Deze omvatten problemen ten aanzien van de erkenning van diplomas, taalbarrières, de beperkte mogelijkheden om studiebeurzen te exporteren en administratieve problemen ten aanzien van het verblijfsrecht. In de laatste paragraaf van Hoofdstuk 5 worden, na kennisneming en analyse van het Amerikaanse recht inzake de grensoverschrijdende toegang tot publiek onderwijs, verschillende opties besproken voor (i) een mogelijke bescherming van de belangen van de netto-importeurs (vergoedingensysteem, de toepassing van hogere college- en inschrijvingsgelden voor niet-ingezetenen en beperkingen op het aantal toe te laten niet-ingezetenen) en (ii) het bevorderen van studentenmobiliteit (export van studiebeurzen en afschaffing van het bestaansminimumvereiste voor het recht op verblijf van studenten).

6. Conclusies

In het afsluitende hoofdstuk wordt afstand genomen van de meer specifieke en concrete vragen die het onderwerp van de grensoverschrijdende toegang tot de geselecteerde collectieve voorzieningen oproept en wordt getracht na te gaan of het EG-recht in een aantal meer algemene regels of beginselen voorziet die dienen te worden toegepast bij het beantwoorden van vragen betreffende de toegang tot collectieve voorzieningen. Een aantal regels kan inderdaad worden "ontdekt". Ten aanzien van Europese burgers die gebruik hebben gemaakt van het recht in een andere Lid-Staat verblijf te vestigen, heeft het EG-recht zich aldus ontwikkeld dat het aan deze categorie een recht toekent toegang te verkrijgen tot (vrijwel alle) collectieve voorzieningen vanaf het moment dat zij zich vestigen tot het moment dat het gastland hun rechtmatig verblijf beëindigt. Lid-Staten kunnen hun welvaartsstaatbelangen enkel beschermen door gebruik te maken van de (resterende) immigratiebevoegdheden. Die belangen kunnen niet langer worden beschermd door ingezetenen de toegang tot voorzieningen te weigeren op grond van hun nationaliteit of het toepassen van eisen inzake een minimum duur van verblijf. Ten aanzien van Europese burgers die enkel kortstondig op het grondgebied van een andere Lid-Staat verblijven, is de juridische situatie omgekeerd. Lid-Staten kunnen de

toegang tot het grondgebied niet weigeren. Zij dienen hun welvaartstaatvoorzieningen te beschermen door de toepassing van discriminatoire maatregelen of regels. Nationaliteitscriteria zijn in beginsel verboden. Het juiste juridisch instrument voor de bescherming van collectieve voorzieningen is de verblijfsvoorwaarde. In beginsel, vormen dergelijke voorwaarden verboden indirecte discriminaties op grond van nationaliteit maar zij kunnen rechtmatig worden toegepast wanneer, en in zoverre, als zij nodig zij voor de bescherming van voorzieningensstelsels. Ten aanzien van bepaalde voorzieningen (openbare wegen, publiek parken, etc) is dat vrijwel onmogelijk, terwijl verblijfsvoorwaarden voor uit belasting gefinancierde geldelijke uitkeringen die voorzien in "minimuminkomen" vrijwel altijd de discriminatietest kunnen doorstaan. De meest lastige vragen rijzen ten aanzien van de toegang van niet-ingezetenen tot collectieve voorzieningen die in natura worden aangeboden zoals medische zorg en onderwijs. De rechtmatigheid van verblijfsvoorwaarden voor toegang tot dergelijke voorzieningen dient van geval tot geval te worden bepaald. Duidelijke criteria voor de toepassing van de discriminatie test op verblijfsvoorwaarden voor dergelijk natura voorzieningen zijn echter nog niet ontwikkeld.